



Carlo Bersani*

Appunti su Consiglio di Stato, leggi e Statuto nei primi anni di vigenza**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Alcuni pareri. – 3. Consiglieri e Senatori. – 4. Conclusioni

1. Introduzione

Nel *Commento allo Statuto* di Francesco Racioppi e Ignazio Brunelli all'art. 81 («ogni legge contraria al presente Statuto è abrogata») si legge che, promulgata la carta «era naturale che cessassero di aver vigore tutti gli ordinamenti e le leggi non più compatibili col nuovo ordine di cose, e indipendentemente da qualsiasi dichiarazione apposita del legislatore. Questo articolo 81 era perciò affatto superfluo; l'abrogazione del diritto preesistente contenevasi già implicita in ciascuno degli 80 articoli che lo precedono. Non la necessità giuridica, ma l'abitudine la dettò»¹. Tuttavia, si precisa subito dopo che «di tutte le leggi vigenti nello Stato Sardo all'epoca della promulgazione dello Statuto, e quindi anche di tutte le leggi vigenti nelle altre province italiane al momento dell'estensione progressiva dello Statuto stesso in conseguenza delle annessioni, rimanevano immediatamente abrogate quelle incompatibili coi nuovi ordini politici; ma continuavano invece tutte le altre ad avere piena efficacia, perciocché sarebbe un assurdo il credere che tutto quanto l'ordine giuridico dovesse cadere nel nulla ad ogni mutamento

* Ricamatore di Storia del diritto medievale e moderno – Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

¹ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1909, 727. Dall'*Avvertenza* di Brunelli in apertura di quest'edizione risulta che l'art. 81 è fra quelli per cui Brunelli dovette «procedere al commento *ex-integro*». Ivi, XX. Su Ignazio Brunelli si veda la voce di G. CAZZETTA, *Brunelli, Ignazio*, in I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M. N. MILETTI, *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, Il Mulino, 2013, 345-347. Su Racioppi si veda ora la voce di M. STRONATI, *Racioppi, Francesco*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, vol. 86, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2016, 1-3.

di regime politico. Di qui l'indagine, che spesse volte si presenta ancor oggi al Potere Giudiziario, sulla validità o meno di disposizioni emanate sotto gli antecedenti Governi².

Dunque la validità di una norma, per quanto emanata da un ordinamento preunitario, «vuol essere sempre presunta – a meno che non sia sopravvenuta, o una disposizione *esplicita* d'abrogazione, ovvero una *evidente* inconciliabilità con disposizioni posteriormente emanate. Insomma, nemmeno per gli atti dei cessati regimi è da presumere l'abrogazione, ma essa deve provarsi volta per volta, e l'onere della prova incombe, come sempre, alla parte che vi abbia interesse.»

In questo senso, ricorda il testo, era andata in generale la giurisprudenza: tanto che la Camera dei conti, il 27 marzo 1852 dichiarava abrogate solo le leggi «che si trovassero veramente in contraddizione col testo dello Statuto, ma non egualmente quelle che, scostandosi soltanto più o meno nel loro spirito dai principii con esso proclamati, non sono inconciliabili col medesimo nella loro esecuzione ed abbisognano di qualche riforma per essere poste in perfetta armonia coi predetti principii»³.

Quello del ruolo dello Statuto nell'ordine delle fonti è un tema ormai ampiamente affrontato dalla storiografia⁴: infatti lo spazio che lo Statuto è destinato ad occupare e, in definitiva, l'efficacia e i limiti della sua forza trasformativa, non possono non emergere, in primo luogo, laddove si affronta il tema del suo ruolo nei confronti della legge e della stessa attività legislativa, e del suo rapporto con le norme preesistenti.

Naturalmente anche il Consiglio di Stato ebbe modo di affrontare l'argomento. Istituito da Carlo Alberto nel 1831 con funzioni, in quella fase, prevalentemente consultive, il Consiglio di Stato appare centrale sia nel disegno delle riforme albertine, sia più in generale nel quadro istituzionale precedente l'emanazione dello Statuto⁵. Ma proprio lo Statuto definisce un nuovo

² F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, cit., 727.

³ È citata anche una sentenza della Cassazione di Torino del 25 settembre 1848. Ivi, 728.

⁴ È stato scritto che nel quadro dello Statuto la Carta non poteva essere concepita «come una norma giuridica da applicare ai casi concreti, magari in luogo della stessa legge ordinaria, in quanto su di essa prevalente in quanto fonte primaria. La Carta costituzionale era infatti diretta al legislatore, e non ai consociati, che dunque erano raggiunti dalla Costituzione solo attraverso la mediazione della legge.» Tanto che (e la riflessione parte proprio da un passo del *Commento allo Statuto* di Racioppi e Brunelli, che «all'inizio del secolo sistematizza, e in sostanza conclude, la lunga esperienza, iniziata nel 1848, di quel particolare genere letterario che si era espresso nella forma del commento allo Statuto») «lo Statuto è solo il “presupposto” dei diritti, ma questi esistono concretamente solo per il tramite della legge, perché solo la legge è dotata di autentica forza giuridica, capace d'incidere nella disciplina dei rapporti tra i consociati» (M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, «Diritto pubblico», XII, 2/2006, 467-510, 481). In sostanza lo Statuto «si occupava essenzialmente dei rami alti, della disciplina dei poteri, della forma di governo, e solo in modo molto mediato poteva dirsi norma giuridica applicabile, che interessava la disciplina dei rapporti giuridici tra i consociati, in qualità di norma suprema dell'ordinamento, collocata al vertice del sistema delle fonti di diritto» (ivi, p. 508). Sul tema si veda pure M. FIORAVANTI, *Lo Statuto albertino*, in CORTE COSTITUZIONALE, **Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana: atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 25 novembre 2011, Milano, Giuffrè, 2012**, 19-38. Sul fatto che lo Statuto «non si era posto come norma di rango sovraordinato rispetto al tessuto normativo», bensì come «tessera all'interno del nascente *mosaico costituzionale*», si vedano le osservazioni di R. FERRARI ZUMBINI, *Lo Statuto albertino tra spontaneità e mobilità: per un costituzionalismo a geometria variabile?*, «Le Carte e la Storia», XVII, 1/2011, 13-22 (oltre che, naturalmente, ID., *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016).

⁵ Sull'istituzione del Consiglio di Stato e sui suoi primi anni di attività si vedano almeno P. CASANA, *Riforme istituzionali della Restaurazione sabauda: il Consiglio di Stato*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXV, 1992, 337-419; EAD., *Il Consiglio di Stato, in Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna, Atti del convegno, Torino 21-24 ottobre 1991*, Roma, Ministero per i Beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1997, 46-80; EAD., *Il Consiglio di Stato albertino e il territorio*, in *Pouvoirs et territoires dans les Etats de Savoie, Actes du colloque international de Nice, 29 novembre-1 décembre 2007, textes réunis par MARC ORTOLANI, OLIVIER VERNIER et MICHEL BOTTIN*, Nice, Serre, 2010, 91-101; EAD.,

assetto costituzionale: per quanto riguarda lo spazio e il ruolo vi trovano i consiglieri di Stato, e il massimo organo consultivo nel suo complesso, non può peraltro non essere considerato che nei circa dodici anni di storia del Senato subalpino, furono almeno trentacinque⁶ i senatori che avevano avuto una qualche esperienza nel Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, attraverso i suoi membri, si pone al crocevia fra l'attività tecnico-giuridica e l'impostazione – anche in sede parlamentare – della politica del diritto. È per questo che il suo punto di vista sul ruolo dello Statuto nel nuovo ordine delle fonti appare di particolare interesse.

Obiettivo di queste pagine è, in primo luogo, offrire uno sguardo sulla collocazione dello Statuto tra le fonti, dal punto di vista di un'istituzione che rimaneva altissima interprete del diritto pubblico del Regno⁷; e, in secondo luogo, verificare se e in che misura la prospettiva del Consiglio di Stato si rifletteva sull'attività di produzione legislativa.

In questo senso, forse può essere di un certo interesse l'esame di alcuni pareri uniti in una raccolta, che ha la particolarità di essere stata concepita per un uso eminentemente interno: si tratta di un insieme di pareri dedicati al tema dei rapporti fra Stato e Chiesa raccolti, su impulso del segretario generale Faustino Malaspina⁸, presumibilmente a cura di Emanuele Bollati⁹, e coprono un periodo di tempo che va dall'istituzione dell'organo consultivo, quindi dal 1831 (ma in realtà iniziano con un parere del 1833) fino al 1855¹⁰.

Qui, a partire naturalmente dal 1848 (o meglio dal 1849, poiché per il 1848 non sono riportati pareri) il tema del rapporto fra legge e Statuto entra ricorrentemente nelle discussioni come, più in generale, quello del ruolo della nuova carta costituzionale in rapporto con l'ordinamento vigente e previgente.

Da Napoleone a Carlo Alberto. I molteplici volti del Consiglio di Stato nei progetti della restaurazione sabauda, in C. FRANCHINI (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, UTET giuridica, 2011, 49-94; EAD., *Premesse e genesi del Consiglio di Stato carloalbertino*, in C. BONZO - P. CASANA, *Tra pubblico e privato. Istituzioni, legislazione e prassi nel Regno di Sardegna del XIX secolo*, Torino, Giappichelli, 2016, 3-57; G.S. PENE VIDARI, *Il Consiglio di Stato albertino: istituzione e realizzazione*, in *Atti del centocinquantenario anniversario della istituzione del Consiglio di Stato*, Milano, Giuffrè, 1983, 21-61; ID., *Note sul primo anno di attività del Consiglio di Stato albertino*, in «Rivista di storia del diritto italiano», LXII, 1989, 55-77, anche in *Studi in onore di Luigi Firpo*, Milano, Franco Angeli, 1990, 3, 409-425; ID., *Note sull'«analogia iuris» - l'art. 15 del Tit. prel. c. c. albertino e la sua formazione*, in «Rivista di storia del diritto italiano», L, 1977, I, 343-355; ID., *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna (1831-1861)*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., 97-170; ID., *Origini del Consiglio di Stato e sua evoluzione in periodo albertino*, in *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, Zanichelli, 2011, 37-47. Più in generale, si veda G. BARBAGALLO, *La giurisdizione del Consiglio di Stato dalle origini al 1923, nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati*, Milano, Giuffrè, 2006, 2, 2299-2312. Si veda pure S. NOTARI, *Le istituzioni*, in *Bibliografia dell'età del Risorgimento (1970-2001)*, vol. 2, Firenze, L. S. OLSCHKI, 2003, 1212-1296, specie 1262-1263.

⁶ Fra cui 6 consiglieri straordinari e 2 aggiunti. Dati tratti da https://notes9.senato.it/web/senregno.nsf/A_!OpenPage, consultato il 28 novembre 2021.

⁷ Su questo punto si veda pure di G. BARBAGALLO l'Introduzione a C. BERSANI, *Stato, Chiesa e Statuto*, vol. 2, Roma, Aracne, 2021, 15-61.

⁸ Su cui la voce *Malaspina, Faustino* di L. MONTEVECCHI, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia: le biografie dei magistrati*, cit., 1, 95-96.

⁹ Su cui la voce di A. MATTONE e E. MURA Bollati, *Emanuele* in I. BIROCCHI *et al.* (a cura di), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, I, cit., 276-277.

¹⁰ Si tratta delle *Risoluzioni di diritto pubblico ecclesiastico ossia Raccolta dei pareri e progetti di legge in materie ecclesiastiche resi dal Consiglio di Stato*, in due volumi, il primo dei quali (relativo al periodo 1832-1850) è conservato presso l'Archivio Centrale dello Stato, fondo Consiglio di Stato (da qui ACS, Cds); e il secondo (relativo al periodo 1851-1855) presso la Biblioteca di Palazzo Spada. Una selezione di questi pareri si può leggere in C. BERSANI, *Stato, Chiesa e Statuto*, vol. 2, cit., 2021. Per un quadro introduttivo sulla fonte si veda ID., *Stato, Chiesa e Statuto*, vol. 1, Roma, Aracne, 2016.

Per quanto riguarda invece il riflesso di questi dibattiti sul piano dell'attività legislativa; quindi, sul momento in cui lo Statuto doveva esercitare le sue funzioni propriamente abrogativa e propulsiva, paiono di un certo interesse alcuni interventi di consiglieri di Stato in Parlamento, e particolarmente in Senato.

2. *Alcuni pareri*

Il tema dell'ordine delle fonti, e del ruolo che nella formazione delle leggi spettava allo stesso Consiglio di Stato, era stato apertamente affrontato dal massimo organo consultivo in occasione delle discussioni relative al titolo preliminare del Codice civile albertino. Così, nel gennaio 1836, era stato affrontato il tema dell'opportunità di collocare disposizioni di indole «politica» in apertura del codice civile, o piuttosto nell'Editto di promulgazione¹¹; mentre, in ordine al futuro articolo 4 («Al Re solo appartiene la podestà di fare le leggi dello Stato. Le leggi si fanno per Editti, o per Lettere Patenti, previo il parere del Consiglio di Stato»), si era scelto di ridurre l'articolo progettato¹² ad una formulazione più concisa, coincidente con quella definitiva¹³.

Lo Statuto però modifica il quadro, ponendosi esso stesso quale nuovo elemento fondamentale del nuovo ordine¹⁴. Nella raccolta di pareri in materia ecclesiastica cui si è fatto

¹¹ Il relatore così sintetizza i motivi della posizione, poi risultata minoritaria, avversa all'inserimento nel titolo preliminare dei «primi sette articoli»: «La legge costitutiva di uno Stato, la quale chiamasi ordinamento, o legge politica, esser per propria natura essenzialmente diversa dalla legge civile; imperocchè la prima è quella che regola i rapporti tra il Sovrano ed i sudditi, e la seconda non regola che i rapporti dei sudditi stessi tra loro, ed i diritti e gli interessi privati. Ora il titolo preliminare d'un Codice che è tutto legge civile, non può e non deve trattare materie diverse da quelle che fanno il soggetto del Codice stesso, manifesto essendo che titolo preliminare significa *prima disposizione sulle cose attenenti all' argomento* da trattarsi, e l'argomento da trattarsi è la legge civile, non la legge politica» (*Motivi dei Codici per gli Stati Sardi*, 1, Genova, Tipografia della Gazzetta dei Tribunali, 1853, 6-7). Più oltre, viene da altri precisato: «Nulla aver di comune colla rubrica *delle leggi* apposta a questo titolo, il parlarvi della Religione cattolica, degli altri culti, de' doveri dei Magistrati, dell'emanare le leggi del Re; disposizioni questo importanti bensì, ma non opportunamente inserite, e che frammischiate ad altre d'ordine inferiore, perdono anche di pregio e di forza: sembrare eziandio per alcuni rispetti inconveniente di dichiarare, con appositi articoli di un Codice, il modo con cui hanno ad essere formate le leggi; non vedersi poi la necessità di fare simili dichiarazioni in uno Stato Monarchico che si regge, non con un Codice di diritto politico, ma con massime conosciute da varii secoli, le quali non cesserebbero di esistere con tutta la forza, anche quando non ne fosse fatta menzione nel Codice civile» (ivi, 8). Tuttavia il Consiglio di Stato sceglie a maggioranza di mantenere i primi sette articoli (ivi, 9).

¹² «Le leggi dello Stato emanano dal Re. Le medesime in tutte le materie, sì politiche che giuridiche ed economiche, si fanno per mezzo di Editti o di Lettere Patenti, previo il parere del Consiglio di Stato, a mente del R. Editto del 18 agosto 1831» Ivi, 17.

¹³ Ivi, 18-19.

¹⁴ Evidentemente non è questa la sede per tentare una bibliografia aggiornata sul tema delle costituzioni ottriate. Il quadro generale, comunque, è tale per cui, come è stato scritto, «il costituzionalismo “ottriato” va preso sul serio proprio perché rappresenta la principale forma di “reazione” alla prima stagione fondatrice del costituzionalismo liberal-democratico. Dopo la straordinaria accelerazione di fine Settecento, si trattava ora di “raffreddare” la potente dinamo del potere costituente. Concedere la costituzione anziché vedersela “imporre” significava poter stabilire le regole del gioco e “gestire” la transizione politica. [...] La concessione è anzitutto una “strategia” delle monarchie in funzione eminentemente anti-rivoluzionaria, ma diventa anche un disegno politico di legittimazione e di mantenimento del potere.» L. LACCHÈ, *Settant'anni di Statuto albertino e settant'anni di Costituzione repubblicana: analogie e differenze (storia delle costituzioni)*, in L. GENINATTI SATÈ et al. (a cura di), *Le età della Costituzione, 1848-1918, 1948-2018*, Milano, Franco Angeli, 2019, 13-39, 15-16; «l'utilizzo della costituzione alla stregua di una “strategia” per fronteggiare il rischio della definitiva delegittimazione della monarchia rappresenta indubbiamente un tratto in comune tra i sovrani di Regno di Sardegna, Austria, e Prussia nel 1848.» A. G. MANCA, *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento: Italia, Germania, Austria*, “Giornale di Storia costituzionale”, 36/II, 2018, 85-107, 91. Sulle prime fasi della vita dello Statuto si veda ora R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, cit.

cenno, i riferimenti al ruolo dello Statuto non mancano, e sono naturalmente di un certo interesse vista la centralità politica dei rapporti fra Stato e Chiesa nel corso del cosiddetto “decennio di preparazione”.

Si può cominciare da un parere del 27 novembre 1849, relativo alla concessione del braccio secolare per l'esecuzione di sentenze e provvedimenti dell'autorità ecclesiastica. Il parere risponde a diversi quesiti ministeriali, fra i quali, in questa sede, può risultare di un certo interesse particolarmente il primo, così sintetizzato dal relatore Giovanni Battista Piccone¹⁵: «se dopo la pubblicazione dello Statuto, a tenore delle di cui disposizioni sarebbero state le attribuzioni dei magistrati ristrette alla materia meramente contenziosa, possano ancora li medesimi, come nel passato, provvedere sulle domande per la somministrazione del braccio secolare.»¹⁶ Va peraltro precisato che, in base al dispaccio ministeriale, il parere del Consiglio di Stato è richiesto «per la soluzione non solo degli accennati quesiti, ma principalmente per lo stabilimento di un sistema generale conforme per tutto lo Stato, il quale sia consentaneo alle attuali nostre istituzioni»¹⁷.

Giovanni Battista Piccone compone una relazione molto approfondita, nella quale ricostruisce la storia dell'istituto con particolare riguardo alle vicende settecentesche, sino al concordato del 1841. Poi arriva alle sue conclusioni: anzitutto crede che «non si possa trovare a solide basi appoggiata l'opinione di coloro i quali vogliono che per effetto dello Statuto, siano rimaste circoscritte alle materie meramente contenziose e giudiziali le attribuzioni dei Magistrati e Tribunali, e si debbano perciò tenere per cessate tutte le altre ingerenze di diversa natura, di cui si trovavano investiti dalle leggi, e altri provvedimenti del Governo anteriori, tra le quali trovasi compresa quella della concessione del braccio secolare alle Curie ecclesiastiche.»

Lo Statuto non contiene «una disposizione nella quale esplicitamente fossero state abolite o rinvocate tutte quelle speciali incumbenze»¹⁸. Certamente in base al principio della divisione dei poteri la concessione del braccio secolare spetta all'esecutivo. Tuttavia «dall'essere la concessione del braccio una competenza della Corona, ne seguirà che sia essa in facoltà di esercitarla come meglio stimi, e che possa perciò il Re rinvocare il mandato in addietro conferto ai Magistrati per questo incarico, sempre che lo stimi; ma non se ne potrà dedurre che un tal mandato si abbia da avere già per cessato senza bisogno di un'espressa rinvocazione.»

¹⁵ L'indicazione del relatore si ricava dall'intestazione del fascicolo relativo all'affare in ACS, CdS, Sez. di grazia e giustizia, Pareri, 1845–1850, adunanza 6 novembre 1849.

¹⁶ *Risoluzioni*, vol. 1, f. 110.

¹⁷ «e conservi per quanto sia possibile l'osservanza delle norme e sagge cautele introdotte da speciali istruzioni o da usi in questa così delicata materia», ivi, f. 94 v.

¹⁸ «Nell'art. 68 la legge fondamentale stabilisce che la giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome da giudici che egli istituisce: nell'art. seguente (69) è detto che i giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio; nell'art. 70, che non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge, e nell'art. 71, che niuno può essere distolto dai suoi giudici naturali, e che perciò non potranno essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie. Queste sono le sole sanzioni dello Statuto da cui vien determinato il potere commesso all'ordine giudiziario, e in queste trovo bensì che si è voluto guarentire ai cittadini che la giustizia dovrà essere costantemente amministrata dai Tribunali, nell'ordine delle competenze dalla legge stabilite, ma non vedo che a questi Tribunali sia proibito di accettare, e ritenere altri incarichi fuori di quelli strettamente appartenenti all'amministrazione della giustizia, e direttamente emergenti dalla giurisdizione nello Statuto loro riservata.» *Risoluzioni*, vol. 1, ff. 110-111.

Quindi la questione, secondo il relatore, si pone in questi termini: «il re, che prima dell'attuale sistema univa in sé la somma di tutti i poteri, aveva delegato ai magistrati e tutte le competenze concernenti all'amministrazione della giustizia, e quella speciale relativa alla concessione del braccio. È poi venuto lo Statuto nel quale Esso sia spogliato di una parte degli attributi della sovranità, ma ha però ritenuto quanto appartiene al potere esecutivo, dunque in questa parte le cose rimasero, né più né meno, allo stato in cui si trovavano anteriormente; e la conseguenza naturale e logica di un tal ordine di cose, a me sembra sia questa che niente vi è di innovato in ciò che spetta al potere esecutivo; e che il re tutt'ora rivestito di un tal potere, è libero bensì di confermare o revocare a piacimento, e le delegazioni, e le altre disposizioni da Lui anteriormente emanate, in ciò che spetta a questo suo potere, ma che tutte restano nel loro pieno vigore, finché non siano dal medesimo potere da cui partivano, rinvocate o modificate.»¹⁹

Su questo punto, la Sezione di grazia e giustizia, e poi il Consiglio di Stato, non si discostano dall'avviso del relatore: dopo lo Statuto «la prerogativa di concedere il braccio secolare» è «rimasta al potere esecutivo [...] come attribuzione sua propria, abbenché i Principi l'avessero nei tempi anteriori delegata in parte all'autorità giudiziaria». Questa delega è naturalmente revocabile, ma non si vede «la necessità o la convenienza di rivocarla»: lo stesso principio della divisione dei poteri non lo richiede, «perché questa divisione non impedisce che i Magistrati abbiano per delegazione qualche incombenza diversa da quella di profferire sentenze»²⁰. Pertanto, la Sezione, e poi il Consiglio, sono dell'avviso che «la delegazione fatta all'autorità giudiziaria per la concessione del braccio secolare non sia infirmata dallo Statuto»²¹.

Un altro esempio si può trarre da un parere di qualche anno più oltre, ovvero del giugno 1852, relativo a «due progetti di legge sull'esercizio dei culti israelitico e valdese»²²: quindi, trattandosi appunto di progetti di legge, in questo caso il tema non è quello del rapporto fra legge e regolamento, ma quello del rapporto fra lo Statuto e la legge destinata ad averlo.

Dello Statuto entra ora naturalmente in gioco anzitutto l'art. 1 («La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi»). La Sezione di grazia e giustizia, dove relatore è ancora Vittorio Fraschini, premette all'esame dei due progetti di legge una considerazione comune ad entrambi: entrambi «proclamano libero l'esercizio privato dei due Culti tollerati, non soggetto ad altre limitazioni che quelle che la sicurezza e la quiete pubblica possono richiedere». In effetti «la sanzione di tale principio non può che sembrare interpretativa dell'art. 1° dello Statuto il quale, proclamando la Religione Cattolica Apostolica e Romana la sola Religione dello Stato, dichiarò che gli altri Culti già esistenti sono tollerati conformemente alle Leggi».

¹⁹ Ivi, f. 111 v.

²⁰ «quali sono nella nostra ed in parecchie altre legislazioni, non solo le attribuzioni miste dei Giudici amministrativi, ma anche quelle conferite agli stessi Tribunali ordinari per tutelare l'interesse dei minori e degli assenti, e simili altre di natura conservatoria, le quali sono consentanee alla missione che hanno i Tribunali di tutelare l'ordine delle famiglie ed il diritto di proprietà come quella d'esaminare le domande di concessione del braccio secolare è affine all'altra loro missione, ugualmente sacra, di proteggere la libertà individuale;» ivi, ff. 115-115 v..

²¹ Ivi, ff. 116-116 v.

²² *Risoluzioni*, vol. 2, ff. 162 ss. Per un quadro bibliografico sulla vicenda si rinvia a C. BERSANI, *Stato, Chiesa e Statuto*, vol. 1, cit., 97 ss., 134 n.

Ma, continua la Sezione, «una simile interpretazione non pare né necessaria né tanto meno opportuna»: «non pare necessaria poiché, secondo gli usi e le Provvidenze anteriori allo Statuto, l'esercizio interno dei detti culti non solo non era sottoposto a maggiori cautele che quelle che l'ordine pubblico poteva richiedere, ma era anzi efficacemente protetto, come continua tuttora ad esserlo, con una sola differenza che cioè la tolleranza e la conseguente protezione che il Governo accordava ai detti Culti potevano dal Governo medesimo essere ritolte quando all'opposto ciò non è più a temersi ora che la tolleranza è proclamata dalla Legge Fondamentale dello Stato ed è divenuta un diritto per coloro che esercitano i detti Culti.²³ Non sembra poi opportuna per le gravi questioni cui può dar luogo un'interpretazione qualunque del detto articolo dello Statuto, quand'anche la disposizione che si proponesse potesse dirsi una conseguenza necessaria dell'articolo medesimo ed escire perciò dalla sfera di vera disposizione interpretativa.»²⁴

C'è chi ritiene «che, avendo la seconda parte del detto art. 1° dello Statuto sottoposto la tolleranza che accordò ai detti culti alle disposizioni delle leggi, è alle leggi che erano in vigore al momento della pubblicazione dello Statuto medesimo che il Donatore di esso intese di riferirsi».²⁵ Inoltre, «la dichiarazione di libertà dell'esercizio interno dei detti culti, pugna con quella di semplice tolleranza, perché li renderebbe in ciò eguali all'esercizio del culto cattolico.»

Indipendentemente dal valore di questi argomenti, la Sezione prende posizione in base a considerazioni di opportunità politica, che assolutamente sconsigliano un dibattito parlamentare sul tema²⁶. Quindi «per gli accennati motivi, e per il riflesso ancora essere troppo ardua cosa di stabilire i veri limiti e le condizioni di tolleranza di alcuni culti in uno Stato, in cui la Religione Cattolica, Apostolica e Romana è proclamata la sola Religione del medesimo, la Sezione fu di unanime parere, che non debba ammettersi la detta dichiarazione di principio, né qualunque altra disposizione che ne sia la conseguenza, o vi possa avere relazione.» L'eventuale legge deve limitarsi a dettare, qualora sia necessario, «le norme da osservarsi nell'economica amministrazione delle cose riflettenti i detti culti».

La questione che viene posta, quindi, è innanzitutto di pura e semplice opportunità politica. Tuttavia lo stesso problema di opportunità si riflette sul piano del rapporto tra le fonti: infatti l'art. 1 dello Statuto si riferisce alle leggi, in conformità alle quali «gli altri culti ora esistenti sono tollerati»; e, come si è visto, è stato anche affermato – ma dalle parole del relatore non è chiaro da chi e in quale sede – che il riferimento dello Statuto sarebbe stato «alle leggi che erano in vigore

²³ Questo passo è citato e discusso in A. TALAMANCA, *Confessionismo, tolleranza e libero esercizio del culto al vaglio del Consiglio di Stato del Regno sardo*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Studi in onore di Piero Bellini*, vol. 2, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999, 657-680, 679.

²⁴ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 178 v.

²⁵ «e questa opinione si vuole avvalorare osservando che colle Lettere Patenti del 17 febbraio 1848, e così di data intermedia fra il Proclama Reale dell' 8 stesso mese che indicò le basi principale dello Statuto che il Re prometteva e lo Statuto medesimo in data del 4 del successivo marzo, intanto che si ammisero i Valdesi a godere di tutti i dritti civili e politici, si dichiarò espressamente, che nulla era innovato quanto all'esercizio del loro culto, ed alle scuole da essi dirette.» Ivi, ff. 178 v.-179.

²⁶ «Qualunque possa essere il valore di cotali, ed altre consimili ragioni nessuno vi ha che possa disconoscere quanto importi di evitare le discussioni cui possono dar luogo, e l'inopportunità perciò di proporre al Parlamento una disposizione legislativa che proclami il principio suddetto.» Ivi, f. 179.

al momento della pubblicazione dello Statuto medesimo». Quindi, quelle stesse leggi sarebbero state rafforzate dal richiamo contenuto nello Statuto.

Del resto lo stesso ricorso, da parte della Sezione, ai termini «libertà» («dell'esercizio interno dei detti culti»), o «diritto» (alla tolleranza), verrà messo in discussione già in sede di parere definitivo: viene infatti osservato che quelle espressioni «abbisognerebbero di maggiore sviluppo, attenendosi però alle parole tecniche dello Statuto affine di non proclamare un diritto ciò che si vuole unicamente tolleranza, quale tolleranza si vuole di fatto ma non mai di diritto, e convenga perciò dichiarare apertamente che si intende di non pregiudicare in alcun modo la semplice tolleranza del Culto Protestante limitato in certi luoghi e assoggettato alle leggi che ne vegliano l'andamento»²⁷. Ma in linea generale l'impianto proposto dalla Sezione, decisamente ispirato alla cautela, viene accolto²⁸.

L'art. 1 dello Statuto non è l'unico ad entrare in gioco nella discussione. Si discute anche dell'art. 32²⁹: nel progetto, avverte sempre la Sezione, «si fa facoltà ai Valdesi ed ai loro aderenti di riunirsi liberamente in ogni parte del Regno per la celebrazione del loro culto, salva la sorveglianza del Governo nel solo interesse dell'ordine pubblico quando le riunioni si facciano in luoghi aperti al pubblico.» In questo modo si era forse voluto «alludere al dritto che l'art. 32 dello Statuto riconosce in tutti i cittadini di adunarsi»: ma in questo caso «la dichiarazione non si renderebbe necessaria, ed avrebbe di più il grave inconveniente di prestare occasione a sinistre interpretazioni, supponendo una tendenza a rendere eguale l'esercizio del Culto Valdese a quello della Religione Cattolica proclamata dallo Statuto la sola Religione dello Stato», motivo per cui la Sezione rifiuta di accoglierla³⁰; e, più in generale, non può non avvertirsi, sebbene inespresso, il costante riferimento all'art. 24.

Con riferimento agli anni immediatamente successivi al 1848, si è parlato di un «ruolo frenante del Consiglio di Stato nell'interpretazione dei principi programmatici dello Statuto»: così esso appare come «organo che media tra istanze innovatrici e resistenze confessionali della società, attento a bilanciare la tecnica applicazione dei principi giuridici con valutazioni di opportunità politica». Una «costante» della sua azione sarebbe stata la «cautela con la quale viene affrontata la questione dell'armonizzazione della legislazione ai principi dello Statuto», in un quadro coerente con «quel principio del “*conservare svecchiando*” che era stato proprio di Carlo Alberto», e che «portava l'interprete a considerare il nuovo sistema non come evento

²⁷ Ivi, ff. 205-205 v. Così «il Consiglio delibera di sostituire alla parola *interno* che leggesi dopo la parola *culto* quella di *privato*, e ciò in tutti [i] luoghi del Parere (di essa Sezione) ove verrà incontrata, come altresì e per lo stesso motivo di sostituire alla voce *esterno* quella di *pubblico* ogni qualvolta s'incontrerà dopo la parola *culto*, e di surrogare al periodo sopra riportato il seguente, anche ad oggetto di evitare che il detto periodo potesse venir compreso come un pensiero della Sezione anziché come obbiezione che altri potrebbe fare: “Potrà anche obbiettarsi che la dichiarazione illimitata di libertà per l'esercizio privato di tali culti significhi una parziale autorizzazione o ricognizione di diritto, e così una cosa alquanto diversa dalla semplice tolleranza cui accenna lo Statuto”» Ivi, f. 205 v. In proposito si veda A. TALAMANCA, *Confessionismo*, cit.

²⁸ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 206.

²⁹ «È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica. Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici, od aperti al pubblico, i quali rimangono intieramente soggetti alle leggi di polizia.»

³⁰ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 179 v.

determinante una frattura di tipo rivoluzionario, ma come momento chiave di una evoluzione in rapporto di continuità innovativa rispetto al sistema precedente»³¹.

Si tratta di considerazioni che appaiono particolarmente ben fondate, se si considera il tema dei rapporti fra Stato e Chiesa, così centrale per la monarchia sabauda sotto i profili sia della politica del diritto, sia della politica *tout court*. Del resto, il proposito di coniugare «des temps anciens et les temps modernes» era stato affermato con la massima chiarezza già nel preambolo della Carta costituzionale francese del 4 giugno 1814, tra i punti di riferimento obbligati per le successive costituzioni *octroyé*³². I passi tratti dai pareri citati possono forse mostrare in che modo questo proposito si rifletta sul piano della riflessione giuridica in materia di rapporto fra legge e Statuto, e fra legge e attività normativa dell'esecutivo.

Il tema del ricorso allo strumento legislativo torna in un altro esempio, questa volta in materia di fabbricerie, tratto da un parere dell'8 novembre 1853. Questa volta si tratta di un quesito posto dal Ministero per gli affari Ecclesiastici, di grazia e giustizia: «se debba lasciarsi a' Magistrati il provvedere sopra alienazioni ed altri atti d'amministrazione delle Fabbricerie e simili Corpi morali ovvero si debba in ciò stabilire all'avvenire un'altra regola; e in questo caso, se occorra un Provvedimento legislativo o basti una Circolare agli Uffici Generali del Pubblico Ministero»³³.

La questione concerne, ancora una volta, la possibilità che risalenti attribuzioni istituzionali prestatutarie persistano nel nuovo contesto costituzionale: nella sintesi che ne offre il relatore – questa volta Cristoforo Mameli³⁴ – il ministero ha considerato «che il sistema provvisoriamente adottato di lasciare, anche dopo le nuove istituzioni politiche, i Magistrati (come gli antichi Senati) nell'esercizio della facoltà di provvedere sopra alienazioni ed altri atti di amministrazione concernenti le Fabbricerie e simili Corpi morali, comunque appoggiato a gravi ragioni, induce dubbii sulla sua regolarità»³⁵.

Il primo obiettivo che si pone Mameli è «esaminare se l'ingerenza de' Magistrati nell'autorizzare le alienazioni di beni stabili appartenenti all'Amministrazione delle Chiese parrocchiali e nel sanzionare Regolamenti ed altri atti amministrativi d'interesse delle medesime abbia fondamento in qualche Legge anteriore allo Statuto ovvero debba ripetersi puramente dall'antica consuetudine ed osservanza, mantenute provvisoriamente in vigore dopo la promulgazione d'esso Statuto.»³⁶

Secondo il relatore, la competenza dei magistrati poggerebbe sostanzialmente sulle Lettere patenti del 19 maggio 1831, ma «promulgato lo Statuto, si elevò nuovamente il dubbio se colle

³¹ A. TALAMANCA, *Confessionismo*, cit., 671-673.

³² Sulla costituzione del 4 giugno 1814 si veda almeno P. ALVAZZI DEL FRATE, *La Charte del 4 giugno 1814: una introduzione*, «Historia et Jus», 3, 2013, *paper* 11. Si vedano poi le considerazioni in M. STOLLEIS, *Storia del diritto pubblico in Germania*, 2, Milano, Giuffrè, 2014, 106 ss. e quelle, già richiamate, di A. G. MANCA in *La monarchia nella storia costituzionale del lungo Ottocento*, cit., 91. Sul tema si rinvia pure a L. LACCHÉ, *Le carte ottriate. La teoria dell'octroi e le esperienze costituzionali nell'Europa post-rivoluzionaria*, «Giornale di storia costituzionale», 18, 2/2009, 229-254.

³³ *Risoluzioni*, vol. 2, ff. 304 ss.

³⁴ Su Cristoforo Mameli si veda C. BERSANI, *Mameli, Cristoforo*, in G. MELIS (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., 1, 32-40.

³⁵ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 304.

³⁶ Ivi, f. 304 v.

prescrizioni del medesimo fosse ancora conciliabile ne' Magistrati l'esercizio di quelle prerogative»³⁷.

Alcuni sostenevano «un'incompatibilità assoluta», in base all'art. 5 dello Statuto³⁸ che riservava al Re «tutte le attribuzioni d'indole amministrativa», e all'art. 18³⁹, che riservava al Sovrano anche «i diritti spettanti alla Podestà Civile in materia beneficiaria»⁴⁰.

Altri negavano che le autorizzazioni in questione riguardassero la materia beneficiaria (trattandosi nel caso delle fabbricerie non di enti ecclesiastici, ma di enti «laicali affetti da ecclesiasticità»); sostenevano che, avendo lo Statuto, con gli artt. 18 e 82⁴¹, sottratto ai magistrati «alcune prerogative d'indole amministrativa e politica», se ne doveva dedurre «che s'intendevano salve le altre già prima lor competenti, finché non si fosse altrimenti provveduto»; e infine che «sebbene il Re non possa abdicar le prerogative che gli competono come Capo ed Amministratore supremo dello Stato, niente osta però a che egli possa delegare a tempo l'esercizio di qualche attribuzione politica od amministrativa a' Magistrati.»⁴²

Mameli offre anche un quadro assai diversificato delle norme vigenti nelle diverse province del Regno⁴³, ma, nel complesso, ritiene che «l'autorizzazione richiesta per poter procedere all'alienazione degli immobili appartenenti alle Chiese Parrocchiali» altro non sia «che un atto di tutela amministrativa, di natura non diversa da quella che è prescritta per l'alienazione dei beni dei Comuni», e che non va confuso «con quelli di giurisdizione volontaria che i Magistrati e i Tribunali esercitano a salvaguardia dei diritti delle persone privilegiate, come minori, donne, interdetti, assenti, eredità giacenti od accettate con beneficio d'inventario ed altri.»⁴⁴

Dunque, prosegue il relatore, è non solo opportuno, ma «indispensabile il provvedere a questo ramo di pubblico servizio onde coordinarlo colle attuali forme di governo, il cui equilibrato e regolare andamento dipende soprattutto dalla esatta separazione dei Poteri. Le

³⁷ «colle quali fu commesso ai Senati (cui in appresso vennero surrogati con tutte le facultà e prerogative che ad essi competevano gli attuali Magistrati) di permettere la vendita, anche senza formalità d'incanti, qualunque ne fosse il prezzo, non solo dei beni dotati, di pupilli, minori ed altri amministrati, ma eziandio di quelli dei Pubblici Stabilimenti, Opere Pie ed altre privilegiate, eccettuati però i beni dei Comuni». Ivi, ff. 304 v.-305 v.

³⁸ «Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: comanda tutte le forze di terra e di mare; dichiara la guerra: fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere.»

³⁹ «I diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle Provvisioni d'ogni natura provenienti dall'estero, saranno esercitati dal Re.»

⁴⁰ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 305 v.

⁴¹ Art. 82: «Il presente Statuto avrà il pieno suo effetto dal giorno della prima riunione delle due Camere, la quale avrà luogo appena compiute le elezioni. Fino a quel punto sarà provveduto al pubblico servizio di urgenza con Sovrane disposizioni, secondo i modi e le forme sin qui seguite, ommesse tuttavia le interinazioni e registrazioni dei Magistrati, che sono fin d'ora abolite.»

⁴² *Risoluzioni*, vol. 2, ff. 305 v.-306.

⁴³ «Il Consiglio di Stato ebbe già ad osservare nella discussione del Progetto di Legge per l'organizzazione delle Fabbricerie che quell'Imperiale Decreto [del 30 dicembre 1809], benché sia tuttora nella massima parte in osservanza nel Ducato di Genova e in alcune sue disposizioni anche nelle Diocesi della Savoia, di Nizza e di Ventimiglia, cessò affatto d'aver forza di legge con la pubblicazione del R.º Editto 21 maggio 1814 e quindi, ne' Comuni specialmente del Piemonte, furono rimessi in pieno vigore gli usi antichi, tantoché poteva ben dirsi che ciascuna Parrocchia aveva nell'amministrazione dei fondi destinati all'esercizio del Culto le sue proprie e particolari regole.» Ivi, f. 306.

⁴⁴ «Perciocché in questi casi trattasi d'interessi puramente privati, regolati da leggi positive, i quali non sono sotto la dipendenza diretta del Sovrano, come le pubbliche Amministrazioni che debbono essere governate con norme d'interesse generale ed anche locale, secondo le esigenze dei tempi e la diversa condizione dei Paesi.» Ivi, f. 306 v.

funzioni proprie dell’Autorità amministrativa e politica non possono attribuirsi all’Ordine giudiziario senza torre a quella in parte i necessari mezzi d’azione pel maneggio e direzione della cosa pubblica»⁴⁵.

Tuttavia, per Mameli non è possibile sottrarre ai magistrati le loro attribuzioni in materia se non attraverso una legge: infatti questa «giurisdizione» ha a sua volta fondamento «in una legge positiva», ovvero le Regie patenti del 19 maggio 1831⁴⁶, così come «nell’antichissima consuetudine». Pertanto «non può rinvocarsi o modificarsi che da una legge chiara e precisa, la quale ancor si desidera.»⁴⁷

Inoltre Mameli, in questa occasione, non trascura di esprimere con chiarezza il proprio punto di vista più generale sul rapporto dello Statuto con le norme previgenti, e sulla sua stessa forza trasformativa: «in difetto di espressa disposizione nello Statuto, non possono intendersi virtualmente abrogate che quelle parti dell’antico diritto, le quali sono in aperta ed assoluta incompatibilità coi principii informanti la Legge Fondamentale. Le conseguenze però, più o meno dirette, che si deducono da tali principii devono soltanto servire di norma nel fare le leggi necessarie per mettere in armonia con lo spirito dello Statuto i diversi rami del pubblico servizio.»⁴⁸

Dunque dalle parole del relatore sembra possibile trarre due conclusioni: 1) effettivamente la competenza dei magistrati in materia di alienazioni delle fabbricerie urta con il principio della separazione dei poteri, cardine delle «attuali forme di governo»; 2) tuttavia non è possibile correggere lo squilibrio altrimenti che con un provvedimento legislativo.

Il parere definitivo del Consiglio di Stato è di impianto parzialmente difforme: le Sezioni unite, difatti, non si soffermano sul tema della separazione dei poteri, e piuttosto insistono sulla necessità di una legge. In sintesi, per il Consiglio di Stato le Regie Patenti del 19 maggio 1831 «commettevano ai Senati (nelle cui attribuzioni sono stati surrogati gli attuali Magistrati d’appello) la facoltà di permettere le vendite senza formalità d’incanto, qualunque ne fosse il prezzo, non solo dei beni dotali, di pupilli, minori ed altri amministrati, ma eziandio di quelli dei pubblici Stabilimenti, Opere Pie ed altri privilegiati, eccettuati però i beni delle Comunità»; tale facoltà «non può intendersi virtualmente abrogata dallo Statuto, perocché non è contemplata nell’art. 18»⁴⁹.

Pertanto «nulla s’intende innovato con lo Statuto circa le attribuzioni che, sia in virtù della legge 19 maggio 1831, sia per antica consuetudine, e per espressa o tacita delegazione del Sovrano, i Magistrati hanno esercitato nell’autorizzare le alienazioni dei beni amministrati dalle Fabbricerie delle Chiese parrocchiali o nell’approvare e sanzionare i Regolamenti amministrativi delle

⁴⁵ Ivi, f. 307.

⁴⁶ Regie patenti «colle quali S. M., per la più sollecita e meno dispendiosa spedizione degli affari, autorizza i Magistrati a provvedere in via ordinaria ne’ casi ivi specificati, ne’ quali occorre prima d’ora di ricorrere al Regio Trono». *Raccolta degli atti del governo di S. M. il Re di Sardegna dal 1814 a tutto il 1832*, vol. 21, cit., 94–95.

⁴⁷ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 307.

⁴⁸ *Ibidem*. Sul punto anche G. BARBAGALLO, *Introduzione*, cit., 31-32.

⁴⁹ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 308 v.

medesime; e debbano quindi continuare nell'esercizio, come si è finora praticato nelle diverse parti dello Stato sino a che per Legge non venga altrimenti disposto»⁵⁰.

In questo caso, quindi, nonostante contraddicano chiaramente il principio della separazione dei poteri, centrale nel quadro dello Statuto, le competenze dei magistrati nella tutela delle fabbricerie non vengono direttamente colpite. Questo sarebbe possibile solo attraverso una legge, che, secondo l'espressione del relatore Mameli, intervenga a «mettere in armonia con lo spirito dello Statuto» questo ramo del «pubblico servizio».

Con un parere del 29 dicembre 1855, il Consiglio di Stato torna sul principio di separazione dei poteri e, più in generale, sul ruolo dello Statuto nel processo di adeguamento delle istituzioni a proposito di un quesito, sempre proveniente dalla Regia Segreteria di Stato per gli affari ecclesiastici, di grazia e giustizia: «se allo stato della legislazione attuale l'autorizzare le Confraternite ad alienare beni stabili spetti alle Corti d'appello, ovvero al Re».

Come si vede, si tratta di un tema prossimo a quanto già discusso relativamente alla situazione delle fabbricerie. Su relazione di Michelangelo Tonello, il Consiglio di Stato rileva anzitutto che «la facoltà, di cui è questione, come varie altre di simile genere, le quali s'attengono per loro natura alle attribuzioni amministrative o miste, anziché alle giudiziarie, vennero presso di noi per antichissima consuetudine costantemente esercitate dai Magistrati Supremi»⁵¹. Questi usi sono stati peraltro «sanzionati» da «leggi positive», ossia dalle Regie Costituzioni del 1770, dalle Regie Patenti del 19 maggio 1831⁵², e dallo stesso Codice civile (artt. 2⁵³ e 436⁵⁴).

Ma un'altra considerazione appare decisiva: infatti, prosegue il parere «se più conforme potrebbe per avventura ravvisarsi ai principii, che informano i nuovi nostri ordini politici, che si venisse a stabilire una precisa ed assoluta separazione dei poteri, per guisa che niuna attribuzione amministrativa più dovesse lasciarsi al potere giudiziario, ne conseguita solo, che a mano a mano che secondo le esigenze sociali si andrà riformando la legislazione dovrà essa per quanto possibile richiamarsi a quei fondamentali principii, ma non già che debbansi avere come di presente tacitamente abrogate tutte le leggi, che contengano qualche parte meno conforme ai prelodati principii, altrimenti ammessa una tale conseguenza ognuno scorge di leggieri quali lacune, e quale scompiglio ne sarebbero per succedere in tutta la nostra legislazione;»

Già in altre circostanze, e poco prima dell'emanazione dello Statuto, alcune competenze tradizionalmente attribuite ai magistrati supremi erano state assegnate all'esecutivo. Ma per fare questo, nonostante le prescrizioni esplicite dello Statuto, si era ritenuto che fosse

⁵⁰ Ivi, f. 309 v.

⁵¹ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 464.

⁵² «colle quali S. M., per la più sollecita e meno dispendiosa spedizione degli affari, autorizza i Magistrati a provvedere in via ordinaria ne' casi ivi specificati, ne' quali occorre prima d'ora di ricorrere al Regio Trono».

⁵³ «Il Re si gloria di essere protettore della Chiesa, e di promuovere l'osservanza delle leggi di essa nelle materie che alla podestà della medesima appartengono. I Magistrati supremi veglieranno a che si mantenga il migliore accordo tra la Chiesa e lo Stato, ed a tal fine continueranno ad esercitare la loro autorità e giurisdizione in ciò che concerne agli affari ecclesiastici, secondo che l'uso e la ragione richiedono.»

⁵⁴ «I beni della Chiesa, dei Comuni, delle opere pie, e di altri pubblici stabilimenti non possono essere amministrati ed alienati, se non nelle forme e colle regole che loro sono proprie. Quanto alle opere pie ed altri pubblici stabilimenti laicali, l'alienazione sarà autorizzata con provvisione Sovrana, previo il parere del Consiglio di Stato, ad eccezione però delle fondazioni, la cui amministrazione sia meramente privata, per le quali le alienazioni dei beni saranno autorizzate dal Senato.»

comunque necessario provvedere attraverso ulteriori atti normativi: infatti, «ancorché lo Statuto accennasse alla separazione dei poteri», le competenze dei Magistrati d'appello in materia di cimiteri e sepolture erano state conferite al Ministero dell'interno solo col R. D. 17 aprile 1848 n. 700, il quale «prevenendo l'attuazione dello Statuto aveva ancora forza di legge»; ugualmente, le competenze dei Magistrati supremi in materia di *exequatur* furono deferite «al potere esecutivo» solo col R. D. 25 aprile 1848, «che aveva pur forza di legge», anche se lo Statuto, all'art. 18, stabiliva «espressamente [...] che i diritti spettanti alla podestà civile in materia beneficiaria, o concernenti all'esecuzione delle Provvisioni d'ogni natura provenienti dall'Estero, saranno esercitati dal Re»; infine, «quantunque tutti i regnicoli dallo Statuto sieno stati dichiarati eguali dinnanzi alla legge, tuttavia gli ecclesiastici godettero del privilegio del foro finché non venne desso abrogato colla legge del 9 Aprile 1850».

Dunque, a parere del Consiglio di Stato «qualora il Ministero credesse similmente di dover far cessare nelle Corti d'Appello la facoltà di autorizzare le Confraternite ad alienare beni stabili, od altre simili attribuzioni amministrative o miste, non potrebbe altrimenti ciò fare, che col promuovere un provvedimento legislativo in proposito».⁵⁵

A questo punto sembra possibile formulare qualche conclusione, relativa all'attività consultiva del Consiglio di Stato in materia ecclesiastica:

in primo luogo, anche nel massimo organo consultivo, nei primi anni successivi all'emanazione dello Statuto si afferma la linea per cui la sua forza abrogativa non è immediata, ma subordinata alla successiva attività legislativa. Si tratta di una posizione in tutto coerente con l'orientamento per cui lo Statuto poteva dirsi norma giuridica applicabile solo per il tramite della legge⁵⁶. Cristoforo Mameli, benché figura non di primissimo piano, sembra aver sintetizzato nel 1853 un'opinione abbastanza rappresentativa dell'atteggiamento tenuto dall'organo consultivo, col dire che «in difetto di espressa disposizione nello Statuto, non possono intendersi virtualmente abrogate che quelle parti dell'antico diritto, le quali sono in aperta ed assoluta incompatibilità coi principii informanti la Legge Fondamentale. Le conseguenze però, più o meno dirette, che si deducono da tali principii devono soltanto servire di norma nel fare le leggi necessarie per mettere in armonia con lo spirito dello Statuto i diversi rami del pubblico servizio.»⁵⁷

Come si è visto la Camera dei conti, nel 1852, riteneva abrogate solo le leggi «che si trovassero veramente in contraddizione col testo dello Statuto»⁵⁸. In Consiglio di Stato emerge un criterio relativamente più elastico: dai pareri citati, infatti, non appare necessaria la contraddizione col «testo» dello Statuto, ma basta l'eventuale «aperta ed assoluta incompatibilità coi principii informanti la Legge Fondamentale».

Rimanevano dunque da precisare sia i termini di questa «incompatibilità», sia i principi «informanti» lo Statuto che avrebbero dovuto esercitare una funzione eminentemente di indirizzo

⁵⁵ Ritiene in chiusura che «a termini dell'attuale legislazione spetti alle Corti d'Appello il concedere alle Confraternite l'autorizzazione per l'alienazione di stabili, e lascia alla saviezza del Ministero il giudicare dell'opportunità e convenienza di presentare al Parlamento un progetto di legge per deferire quell'attribuzione al potere esecutivo.» *Risoluzioni*, vol. 2, ff. 464 v.-465 v.

⁵⁶ M. FIORAVANTI, *Costituzione e legge fondamentale*, cit., 481.

⁵⁷ *Risoluzioni*, vol. 2, f. 307.

⁵⁸ F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto*, 728.

(«di norma») nei confronti dell'attività legislativa: fra questi, vi era certamente quello dell'eguaglianza di fronte alla legge, proclamata dall'art. 24, che però, in sede di attività consultiva, non aveva trovato un'applicazione conseguente nel caso della libertà di culto dei valdesi e degli israeliti; ugualmente vi era il principio della separazione dei poteri, per la diretta applicazione del quale era però, nei casi che si sono visti, necessario un provvedimento legislativo, nei confronti del quale lo stesso principio, e quindi lo Statuto, avrebbe dovuto «servire di norma».

3. *Consiglieri e Senatori*

Occorre adesso verificare, con qualche esempio, se e fino a che punto queste posizioni assunte dal Consiglio di Stato nel corso della sua attività istituzionale si riflettevano sul piano dell'attività legislativa, attraverso la partecipazione dei consiglieri ai lavori parlamentari. E occorre anche verificare se, ed eventualmente come la pluralità di posizioni emersa in sede di attività consultiva trovi un riscontro anche nei lavori parlamentari.

Si può iniziare guardando ad alcuni interventi in Senato sulla prima delle leggi Siccardi: quella del 9 aprile 1850 sull'abolizione del privilegio di foro ecclesiastico⁵⁹.

In Senato la discussione inizia il 5 aprile 1850, e fra i primi interventi ce n'è uno di Vittorio Amedeo Sallier De La Tour – al momento ancora vicepresidente del Consiglio di Stato, ma evidentemente già molto provato nella salute (tanto che il suo intervento è letto da altri) – molto ostile al disegno di legge: egli ritiene che la materia in questione non possa essere regolata senza il concorso della Santa Sede, secondo una prospettiva che appare sostanzialmente concordataria. Il vicepresidente del Consiglio di Stato si concentra proprio sul ruolo dello Statuto: infatti, a suo avviso il ministero muove in primo luogo dall'argomento per cui questo avrebbe modificato le leggi civili, al punto che «nous ne sommes plus obligés de tenir les stipulations diplomatiques qui ne sont pas en tout conformes aux dites lois.» Ma per Sallier de La Tour è vero il contrario: tutti i trattati «déroge de plein droit a tout ce que les lois civiles existantes dans ces Etats peuvent avoir de contraire aux accords pris dans les dits traités ou conventions». Anzi: «des traités d'Etats à Etats sont presque toujours une dérogation à quelques-unes des lois existantes dans ces Etats; car si elles y étaient conformes, le traité serait inutile, puisque les lois existantes pourvoiraient déjà à l'objet dans le sens du traité. Par exemple, dans un traité de commerce vous stipulez que telle marchandise arrivant dans tel port ne payera que tel droit. Si la loi existante désignait déjà le même droit et le même port, le traité serait superflu. On fait donc le traité pour modifier la loi en vigueur.»

⁵⁹ legge apparsa di impianto più «separatistico» a fronte della seconda delle leggi Siccardi, quella del 5 giugno successivo sull'ingerenza del governo negli acquisti dei corpi morali (P. BELLINI, *Leggi ecclesiastiche italiane separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, col titolo *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)* in P.A. D'AVACK (a cura di), *La legislazione ecclesiastica*, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 145-192, ora in P. BELLINI, *Saeculum Christianum*, Torino, Giappichelli, 1995, 199-268, 212 ss., 218). Sulle leggi Siccardi si vedano almeno A. C. JEMOLO, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Torino, Einaudi, 1971³, 149 ss.; C. MAGNI, *I Subalpini e il concordato*, Padova, CEDAM, 1961; R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 2, Roma-Bari, Laterza, 1984, 430 ss.; A. PENNINI, *La religione nello Stato. Aspetti della normativa in materia ecclesiastica dal regno di Sardegna all'unità d'Italia*, in L. SCARAFFIA (a cura di), *I cattolici che hanno fatto l'Italia. Religiosi e cattolici piemontesi di fronte all'Unità d'Italia*, Torino, Linda, 2011, 11-56, 37 ss.; F. G. COCA, *Risorgimento e Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2021, 304 ss.

Quindi «la convention conclue entre deux Etats indépendants devient une loi supérieure à celle qui existait précédemment, puisqu'elle a la puissance d'y déroger. D'après ces principes incontestables de droit public, vous jugerez aisément, messieurs les sénateurs, qu'une loi postérieure faite par un des deux Etats ne peut pas déroger à la loi supérieure résultant du traité ou de la convention ; s'il en était autrement, il deviendrait inutile de faire des traités, puisque chacune des parties contractantes aurait le pouvoir de l'annuler en faisant une loi qui lui fût contraire.»⁶⁰

Anche Luigi Provana di Collegno, che in Consiglio di Stato presiede la Sezione dell'interno e interviene il 6 aprile, è ostile al provvedimento: anzitutto per la sua identità di cattolico («se neghiamo alla Chiesa quel duplice diritto di insegnare e di comandare, non siamo cattolici»⁶¹), ma anche per motivi legati all'interpretazione del ruolo dello Statuto: «In questi giorni si mette in campo [una] nuova teoria, e si sostiene che le immanità di cui si tratta sono incompatibili colle presenti nostre politiche istituzioni, ed ecco come si argomenta. Tutto quel che è contrario allo Statuto vuoi intendersi derogato colla promulgazione del medesimo. Ora i concordati, per li quali si sanciva l'esercizio della giurisdizione ecclesiastica in materia d'immunità, sono contrari allo Statuto; dunque, i concordati sono distrutti *ipso jure* per la promulgazione di quel Codice fondamentale. Questo sillogismo forma la cerchia in cui si vuole ristretto e Governo, e Parlamento, e nazione.»

Si sostiene cioè «che la promulgazione dello Statuto ha distrutto ogni cosa che vi fosse contraria.» Ma il presidente di Sezione non lo crede: «lo concedo in quanto a quello che era in potere del monarca che lo proclamava. Sovrano assoluto, quale era allora presso di noi, il re potea con una legge distruggere quello che avesse ordinato con legge precedente». Ma «non così potea disporre di quello che era fuori del suo arbitrio per li vincoli che s'era precedentemente imposti», e «tra questi vincoli vogliono annoverarsi i concordati anteriori». ⁶²

È stato chiamato in causa – continua Luigi Provana di Collegno - anche il principio statutario dell'eguaglianza di tutti i regnicoli, ma permangono giurisdizioni e ordinamenti particolari, disciplinati da Codici propri, come per la milizia e la mercatura. L'ordinamento su cui si fonda il privilegio di foro ecclesiastico «oltre al fondamento divino che noi gli riconosciamo, ha esso pure la sanzione dell'autorità regia mercé i concordati, alla quale sanzione non è stato formalmente derogato dallo Statuto, nel quale noi lo sosteniamo anzi implicitamente confermato mercé l'articolo primo.» Anche l'obiezione per cui sarebbe «superiore al potere del principe l'alienazione di verun diritto appartenente alla sovranità» in questo caso non ha fondamento: quando pure «i nostri principi si fossero spogliati mercé i concordati di parte dei diritti inerenti alla sovranità temporale», Provana di Collegno non crede di poterne contestarne la podestà, quando vede «dipendere da questa podestà medesima la largizione dello Statuto che forma il Codice delle presenti nostre istituzioni». Dunque il presidente di Sezione, come già Sallier de La Tour, sta

⁶⁰ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1850 (IV legislatura), Discussioni del Senato del Regno*, Torino, Eredi Botta, 1865, 5 aprile 1850, 157.

⁶¹ Ivi, 178.

⁶² Ivi, 177.

fermo nella «convinzione della necessità del consenso preventivo della Santa Sede per qualunque innovazione in materia d'immunità.»⁶³

Ma altri esponenti del Consiglio di Stato prendono una posizione diversa e di sostegno alla nuova legge. Pietro Gioia, che fa parte dell'organo consultivo dal 1849 ed è senatore solo dal marzo 1850, insiste sul contrasto tra nuovo ed antico: «Magistrati non saputi e non istituiti dal Re! Dentro allo Stato, infine, uno Stato nuovo e distinto, e parrebbe enorme, parrebbe l'abolizione dello Statuto. Ora, quel medesimo che tutti concederebbero ad una voce, se codesti fatti fossero d'oggi o di ieri, non può cessar d'esser vero, perché siano antichi. Il tempo del durare non muta l'indole loro. Fra essi e lo Statuto è perfetta antinomia.»⁶⁴

Si contrappongono alla nuova legge «gli usi antichi che durano da secoli, i Concordati, la necessità di religione»: ma «se avvengono mutazioni importanti, molte parti dell'antico si dovranno recidere, appunto perché antiche. Gli usi si creano dai bisogni, dalle opinioni, dagli errori di un'età. Un'altra età, dunque, gli rimuta per un diritto non dissimile da quello che li produsse in passato.» Il governo presente è Governo «nuovo e stante per sé», che «in quelle parli che tengono all'intima sua costituzione non ha né può aver per nulla di comune coi precedenti. Poté un principe assoluto, per virtù di diritti che stimava appartenergli abbandonare questa o quella parte del suo imperio, come il proprietario cede una porzione del suo campo.» Ma ora la nazione «ha raccolto in uno i suoi diritti [...] e li ha raccolti sotto l'egida dello Statuto. dove non altro potere appare, né altra tutela che il potere e la tutela civile. Dunque ogni cosa che diverga da questo ordine è annientata perentoriamente.»⁶⁵

Su posizioni analoghe è Ferdinando Maestri: «il dogma è lo Statuto della Chiesa, lo Statuto è il dogma dello Stato», e Maestri, «cittadino e cattolico», ha giurato «quello e questo»; il concordato del 1841, che il consigliere di Stato esamina in dettaglio, è a fondamento di una giurisdizione non spirituale, ma civile: il clero quindi la esercita per una concessione «necessariamente revocabile», per «sopravvenuta necessità», qualora fosse incompatibile «coi nuovi ordini dello Stato». E questo avvenne con la pubblicazione dello Statuto (artt. 24⁶⁶ e 68⁶⁷); il privilegio di foro è una «violazione flagrante dello Statuto», mentre la nuova legge lo «reca ad atto [...] in una sua parte vitale». Del resto «uno Statuto che non si rechi ad effetto e non si svolga nei suoi principii non rappresenta che le deserte fondamenta di un edificio, il quale non esiste che nel disegno dell'architetto.»⁶⁸

Sempre su posizioni analoghe si schiera Cristoforo Mameli, che però sarà consigliere di Stato solo dal novembre successivo e al momento è titolare del dicastero della istruzione pubblica. Egli ricorda di essere stato «in fama di acerrimo e zelantissimo difensore e propugnatore dei diritti, delle immunità e della giurisdizione ecclesiastica colle mie decisioni in qualità di giudice, coi pareri scritti e coi libri resi di pubblica ragione colle stampe.» Ora la sua

⁶³ Ivi, 177-178.

⁶⁴ Ivi, 186.

⁶⁵ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1850*, cit., 6 aprile 1850, 186.

⁶⁶ «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle Leggi.»

⁶⁷ «La Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce.»

⁶⁸ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1850*, cit., 6 aprile 1850, 193-196.

«metamorfosi» potrebbe apparire strana, «e da taluni verrà forse accusata di incoerenza ed instabilità nelle opinioni proprie, e da altri appuntata come una conseguenza della mutata mia condizione politica». Tuttavia, non può fare a meno di considerare che «l'abolizione del privilegio del foro è una conseguenza logica e necessaria dei principii d'eguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, e di doversi la giustizia amministrare dai giudici nominati dal Re»⁶⁹.

Di lì a poco si schiera con decisione a favore del nuovo provvedimento anche Luigi Des Ambrois, non ancora vicepresidente del Consiglio di Stato, ma dal febbraio 1849 presidente della Sezione di grazia e giustizia e figura di primissimo piano nell'organo consultivo⁷⁰: per lui è «cosa evidente che il chierico quando contratta come cittadino, quando delinque come cittadino, quando invoca le leggi dello Stato, deve andar soggetto ai tribunali dello Stato istituiti per tutti i cittadini»; «il tempo non vale a consacrare gli errori, né a rendere irrevocabile quello che di sua natura può e deve rivedersi. Se le concessioni esistenti da secoli fossero irrevocabili, la servitù della gleba durerebbe ancora»; egli non crede «che i concordati possano impedire l'abolizione, ossia l'esercizio di un diritto naturale della sovranità». Si tratta dell'«attivazione di un principio sanzionato dalla legge fondamentale del Regno»: il progetto di legge va adottato anche in considerazione di questioni di opportunità⁷¹.

Ancora un esempio di riflessione sull'ordine delle fonti e sul rapporto fra legge e Statuto si può trarre dalle discussioni sulla legge Rattazzi del 29 Maggio 1855, per la quale cessavano di esistere «quali enti morali riconosciuti dalla legge civile, le case poste nello Stato degli ordini religiosi, i quali non attendono alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi»⁷²:

⁶⁹ Ivi, 8 aprile 1850, 199-201. Mameli peraltro afferma di non comprendere «come gli ecclesiastici, i quali godono dei benefici dello Statuto e dei diritti politici da esso consacrati, sedendo nel Parlamento nazionale come senatori e come deputati, possano oggi ricusarne le conseguenze. » Ivi, 201.

⁷⁰ Tanto da assumere la reggenza della carica di vicepresidente a maggio 1850 (ACS, CdS, Adunanza generale, Deliberazioni poi verbali, 1850, f. 193), e diventare poi vicepresidente nel dicembre 1851. Su Des Ambrois si veda P. CASANA, *DES Ambrois de Nevâche, Luigi Francesco*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, 39, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, 1991, 273-276.

⁷¹ «La questione di opportunità la riduco per me a questi termini: saranno maggiori gl'inconvenienti se diamo corso alla legge o se la rigettiamo? Ora sono fermamente convinto che il rigetto, sia sospensivo, sia definitivo, sarebbe fomite d'inconvenienti infinitamente maggiori, di discordie interne assai più vive e deplorabili, e nell'interesse del clero stesso, della religione e della patria credo altrettanto opportuna quanto è giusta l'adozione immediata del progetto di legge.» *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1850*, cit., 8 aprile 1850, 204-205. Su quest'intervento di Des Ambrois si veda C. MAGNI, *I Subalpini e il concordato*, cit., 235.

⁷² «L'elenco delle case colpite da questa disposizione sarà pubblicato con Decreto Reale contemporaneamente alla presente legge». Sulla questione si vedano almeno A. C. JEMOLO, *Elementi di diritto ecclesiastico*, Firenze, Vallecchi, 1927, 224 ss., e in ID., *La questione della proprietà ecclesiastica nel Regno di Sardegna e nel Regno d'Italia (1848-1888)*, Bologna, Il Mulino, 1974, 62 ss. Si vedano pure E. GENTA, *Il dibattito parlamentare sulla legge Cavour-Rattazzi (1855)*, in M. ORTOLANI, C. SORREL, O. VERNIER (a cura di), *États de Savoie, Églises et institutions religieuses des Réformes au Risorgimento*, Nice, Serre, 2016 . 105-116; G. ROMANATO, *La soppressione degli enti ecclesiastici italiani (1848-1873)*, in A.A. MOLA e L. PRUNETI (a cura di), *Risorgimento e massoneria*, Roma, Atanor, 2013, 88-105, specie 91 ss.; R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 3, Roma-Bari, Laterza, 1984, 115 ss.; I. SOFFIETTI, *La legge Rattazzi di soppressione di alcune corporazioni religiose*, in R. BALDUZZI, R., GHIRINGHELLI, C. MALANDRINO (a cura di), *L'altro Piemonte e l'Italia nell'età di Urbano Rattazzi*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 293-302; F. CAMPOBELLO, *Gli enti ecclesiastici nell'Italia liberale: strategie politiche e normativa tra "escalation" e tentativi di "riconciliazione"*, «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 15, 2015, www.statochiese.it, 13 ss.; A. PENNINI, *La religione nello Stato*, cit., 42 ss. Sull'iter parlamentare della legge si veda F. DE GREGORIO, *L'iter parlamentare della legge 878 del 29 maggio 1885 (Cavour-Rattazzi) sulla soppressione di comunità religiose e di stabilimenti ecclesiastici: aspetti storico-giuridici*, in ID., *Stato e Chiesa nella storia del diritto: primato spirituale e difesa temporale*, Roma, Aracne, 1999, . 239-359; ID., *La legislazione sardo-piemontese e la reazione cattolica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1999, 147 ss.; F. G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, cit. 346 ss.

«quarta delle grandi leggi piemontesi, dopo quella del 1848 sulla capacità politica e civile dei cittadini non cattolici e le due leggi Siccardi»⁷³.

Anche a questo proposito il Consiglio di stato avrà modo di pronunciarsi con un parere, del 28 maggio 1855, sullo «stato nominativo degli ordini religiosi da sopprimersi» in base alla legge «testé adottata dal Senato del Regno». Ma, come per la legge di abolizione del foro ecclesiastico, la posizione e il ruolo di diversi consiglieri di Stato emergono più chiaramente dal dibattito parlamentare: e, sebbene diversi consiglieri di Stato prenderanno parte attiva anche ai lavori della Camera, la partecipazione sarà comunque più vivace in Senato, dove, grazie in particolare all'operato di Des Ambrois, avranno un ruolo di primo piano⁷⁴.

Il testo originario del progetto, che si compone di 23 articoli, recita all'art.1 che «tutte le comunità e gli stabilimenti di qualsivoglia genere degli ordini monastici e delle corporazioni regolari e secolari esistenti nello Stato sono soppressi. In avvenire simili comunità e stabilimenti non potranno essere legalmente costituiti che in forza di legge». Seguono talune eccezioni: «sono eccettuate dalla soppressione: a) Le suore di Carità e di San Giuseppe; b) Quelle fra le comunità degli ordini e delle corporazioni precipuamente destinate od all'educazione ed istruzione pubblica, od alla predicazione, od alla assistenza degli infermi, che saranno nominativamente designate in un apposito elenco approvato con decreto reale da pubblicarsi contemporaneamente alla presente legge.»⁷⁵

Già in sede di relazione dell'Ufficio centrale, presentata il 7 aprile 1855, due consiglieri di Stato, Federico Colla e Luigi Des Ambrois, hanno modo di assumere ed esporre le loro posizioni, che riprenderanno nel seguito dei lavori⁷⁶. Un primo, rimarchevole intervento, in favore del provvedimento che si discute, è di Cristoforo Mameli, che interviene il 23 aprile⁷⁷. Il 24 aprile interviene Luigi Provana di Collegno, che invece, insistendo peraltro sulla sua identità di cattolico, è fortemente ostile alla legge⁷⁸: egli reputa di non potere «senza prevaricazione consentire a nulla che in verun cittadino menomi i diritti di proprietà, di libertà individuale, di associazione e di politica eguaglianza guarentiti dallo Statuto fondamentale.» Per ben motivare il provvedimento in discussione, occorrerebbe dimostrare «che nel clero sia mancato il diritto di possedere sì e come ha posseduto per secoli ed anche sotto il reggimento costituzionale sino ad oggi; e che

⁷³ P. BELLINI, *Leggi ecclesiastiche italiane separatistiche e giurisdizionalistiche (1848-1867)*, col titolo *Le leggi ecclesiastiche separatiste e giurisdizionaliste (1848-1867)* in *La legislazione ecclesiastica*, a cura di P.A. D'AVACK, Vicenza, Neri Pozza, 1967, 145-192, ora in P. BELLINI, *Saeculum Christianum*, Torino, Giappichelli, 1995, 199-268, 219.

⁷⁴ Sulla discussione in Senato si veda ora F. G. SCOCA, *Risorgimento e Costituzione*, 355 ss.

⁷⁵ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1853-'54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Documenti*, vol. III, Firenze, Tipografia Eredi Botta, 1869, 1654 (e 1647 ss.).

⁷⁶ Ivi, 1654 ss. In quest'occasione Federico Colla è relatore.

⁷⁷ *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione del 1853-'54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855*, vol. VIII *Discussioni del Senato del Regno*, Firenze, Eredi Botta, 1870, 23 aprile 1855, 616 ss. Rileva Mameli che anche gli oppositori del provvedimento hanno fatto riferimento allo Statuto, «dal quale (art. 32) dicono guarentito il diritto di associazione.» Ma, prosegue, «Io non mi fermerò nel discutere se il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che ne regolano l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica, comprenda pur quello di associazione, che in altri Statuti, e segnatamente in quello del Belgio, sono distinti e separati. Per me basta il sapere che gli enti morali in discorso esistono, diversamente dagli individui, non per naturale loro diritto, ma in virtù di un atto sempre revocabile di sovrana autorità, e che colla soppressione gl'individui che vi sono ascritti rientrano nel diritto comune, anziché essere posti fuori del medesimo» Ivi, 623.

⁷⁸ Ivi, 24 aprile, 638 ss.

nelle comunità religiose sia cessata la facoltà di quanto era a favor loro riconosciuto fin qui dalla legge, ed è per soprappiù guarentito loro solennemente dalle franchigia dello Statuto.»⁷⁹

Il giorno successivo interviene Pietro Gioia: le «congreghe monastiche», a suo avviso, sono «vere colonie impiantate qui materialmente, ma che hanno assai lungi di qui il loro principio d'azione, la loro *madre patria*, da cui solamente prendono norma e indirizzo». Tuttavia per lo Statuto quella cattolica è la religione dello Stato, «e tale vogliam che duri in perpetuo»: per cui occorre «fare ogni sforzo, per mantenerla in onore, e scevvarla dagli abusi e toglierne quegli aggiunti che possan farla inamabile.»⁸⁰

Dopo la crisi che aveva dato corpo all'incarico a Durando⁸¹, i lavori riprendono⁸² e, il 7 maggio intervengono tre consiglieri di Stato: Giuseppe De Fornari, favorevole alla legge, riprende l'argomento della dipendenza delle «corporazioni religiose» da una potenza straniera⁸³; quello di Vittorio Fraschini, pure favorevole, è più attento al tema della disciplina della personalità giuridica⁸⁴.

Quindi è nuovamente il turno di Luigi Provana di Collegno, che torna sul ruolo dello Statuto: «la rinunzia agli antichi principii si proclama conseguenza necessaria dello Statuto. [...] Per noi lo Statuto non può esser altro fuorché gli 84 articoli che ne formano l'intero complesso, [...] Se in nome dello Statuto ci vediam presentata qualche misura non conforme al magistero della Chiesa cattolica, apostolica e romana, noi ci riferiamo all'articolo 1° che ci impone di rigettarla. [...]»⁸⁵ E ancora il 9 maggio: «mi appuntava [...] l'onorevole ministro sul modo mio di apprezzare lo Statuto in quanto io mi attengo al testo degli articoli che lo compongono, e contesto la facoltà d'interpretarlo, nel che mi appoggio al notissimo assioma: *eius est legem, interpretari cuius est condere*. Egli per converso mi obbiettava, se la memoria non m'inganna, che l'atto stesso di osservare un articolo dello Statuto trae seco di necessità una tacita interpretazione. Posso avere frainteso, ma tale mi sembra fosse il concetto della sua obbiezione. Ora a favor della mia teoria milita, o signori, la regola che *verba clara non admittunt interpretationem*. E a valermi di un esempio, quali parole più chiare di quelle del l'articolo 29 dove si dichiarano le proprietà tutte inviolabili senza veruna eccezione?»⁸⁶

Ma, dopo che un altro consigliere di Stato, Federico Colla (già relatore per l'Ufficio centrale⁸⁷), avanza una proposta che parrebbe di mediazione⁸⁸, sempre il 9 maggio interviene Des Ambrois in termini risolutivi: il vice-presidente del Consiglio di Stato propone di emendare il progetto di legge, in base a considerazioni di «semplice buon senso»: «poiché tutti riconoscono la

⁷⁹ Ivi, 638-639.

⁸⁰ Ivi, 25 aprile, 649-650.

⁸¹ Ivi, 27 aprile, 675. R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 3, cit., 127 ss.

⁸² *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione 1853-'54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Discussioni del Senato del Regno*, cit., 5 maggio, 695 ss.

⁸³ Ivi, 7 maggio 1855, 714-717.

⁸⁴ Ivi, 721-723.

⁸⁵ Ivi, 7 maggio 1855, 723.

⁸⁶ Ivi, 9 maggio, 751.

⁸⁷ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1853-'54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Documenti*, vol. III, cit., 1654.

⁸⁸ *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione 1853-'54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Discussioni del Senato del Regno*, cit., 9 maggio, 758-760.

convenienza di addivenire ad un qualche provvedimento, faccia il Governo quel tanto che sia padrone di fare in casa sua, ma provveda per l'avvenire e lasci in pace i viventi.»⁸⁹

Des Ambrois distingue fra diritto di riunirsi pacificamente, tutelato dallo Statuto, e diritto «di permanente associazione». Lo Statuto a suo avviso «lascia al legislatore ordinario la facoltà di assoggettare questo ultimo alle restrizioni di cui veda il bisogno.» Ma non vi sono «motivi impellenti a sciogliere le comunità attuali». Piuttosto, «agli stabilimenti ecclesiastici che la legge contempla si vuole soltanto ritogliere la personalità civile; si dica dunque chiaramente a vece di presentare l'idea di soppressione assoluta che eccede le viste del legislatore. L'intento suo non è di colpire le comunità religiose in generale, ma unicamente quelle che sono inopere; dica dunque a dirittura quello che vuole, e non enunci un'abolizione generale, la quale non corrisponde né ai motivi della legge, né all'effettiva sua portata.»⁹⁰

Quindi Des Ambrois – che riprende una posizione già emersa dalla relazione dell'Ufficio centrale⁹¹ – propone che al testo originario («tutte le comunità e gli stabilimenti di qualsivoglia genere degli ordini monastici e delle corporazioni regolari e secolari esistenti nello Stato sono soppressi»), sia sostituita una formula per cui «invece di dichiarare soppressi questi stabilimenti ecclesiastici si dica semplicemente che “cessano di esistere come enti morali riconosciuti dalla legge civile”»; e che in luogo di un riferimento alla totalità degli enti, sia precisato quali sono colpiti, ossia «le sole case esistenti nello Stato, le quali non attendono alla predicazione, all'educazione od all'assistenza degli infermi»⁹².

Con il consenso del ministero, la linea di Des Ambrois – che preciserà poi di aver voluto fra l'altro salvaguardare la libertà di associazione dei religiosi – è destinata ad affermarsi e risolvere la questione⁹³: infatti, per l'art. 1 della legge 29 maggio 1855 «cessano di esistere, quali enti morali riconosciuti dalla legge civile, le case poste nello Stato degli ordini religiosi, i quali non attendono alla predicazione, all'educazione o all'assistenza degli infermi. L'elenco delle case colpite da questa disposizione sarà pubblicato con Decreto Reale contemporaneamente alla presente legge.»⁹⁴

⁸⁹ Ivi, 760. Su questa fase dei lavori parlamentari si veda R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 3, cit., 136-137.

⁹⁰ *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione 1853- '54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Discussioni del Senato del Regno*, cit., 9 maggio, 760-762.

⁹¹ *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1853- '54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Documenti*, vol. III, cit., 1654 ss.

⁹² *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione 1853- '54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Discussioni del Senato del Regno*, cit., 10 maggio 1855, 784.

⁹³ «Le projet du gouvernement abolissait toutes les corporations sauf des exceptions remises au choix arbitraire du gouvernement. Des Ambrois ôta tout arbitraire et limita l'abolition aux ordres qui n'étaient appliqués ni à la prédication, ni à l'instruction, ni au soin des hôpitaux. Le projet éliminait de leurs couvents les religieux et les religieuses des ordres supprimés. Des-Ambrois, restreignant la suppression à ce que peut faire régulièrement la loi civile, c'est-à-dire à la vie légale du corps moral, laissait les religieux et les religieuses vivre dans leurs couvents sous l'empire de leurs règles sans se renouveler, se bornant à assurer leur existence séparée lorsqu'ils ne seraient plus en nombre suffisant pour subsister comme couvent, sans toutefois les obliger par la force à y rester». L. F. DES AMBROIS DE NEVACHE, *Autobiographie*, in ID., *Notes et Souvenirs inédits*, Bologna, Zanichelli, 1901, 1-42, 32.

⁹⁴ «Per ammorbire l'opposizione vennero accettati gli emendamenti proposti da Luigi Des Ambrois, in base ai quali si stabiliva che i membri degli enti soppressi avrebbero potuto continuare a vivere nei loro monasteri o conventi sino alla naturale estinzione con un assegno di L. 500 annue per i religiosi professi e di L. 250 per i laici o conversi» (P. NOTARIO e N. NADA, *Il Piemonte sabauda. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Torino, UTET, 1993, 396). *Atti del Parlamento subalpino, Sessione del 1853- '54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Documenti*, vol. III, cit., 1663 ss., 1666-1667. Si veda anche R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 3, cit., 136-138.

4. *Conclusioni*

In conclusione, si può dire che, dagli esempi citati, la maggioranza dei consiglieri di Stato in Senato sembra uniformarsi alla linea del governo. Non mancano però autorevoli voci dissonanti, che rivelano la diversità delle posizioni presenti in seno al Consiglio di Stato medesimo.

Questa diversità è riscontrabile anche in sede di attività consultiva: il peso del principio di eguaglianza, che era stato fatto valere nel 1850 in ordine all'abolizione del foro ecclesiastico, veniva poi messo in discussione a proposito della libertà di culto nel parere sull'ordinamento dei culti valdese e israelitico del 1852. Anche l'inclinazione a salvaguardare gli ordinamenti vigenti, fatto salvo un intervento legislativo di abrogazione, trova un riscontro nella difesa degli «antichi principii» concordatarii quando in Senato si discutono la legge Siccardi del 9 aprile 1850, e quella Rattazzi del 29 maggio 1855: una difesa minoritaria, che spinge però ad una soluzione tale da limitarsi a provvedere «per l'avvenire», lasciando «in pace i viventi»⁹⁵.

In questo senso il Consiglio di Stato sembra rappresentare una prima sede di discussione, in termini più strettamente tecnico-giuridici, dei temi e problemi destinati ad essere affrontati in sede parlamentare, e più in generale in sede di determinazione della politica del diritto. I conflitti interni che lo attraversano, i diversi punti di vista che vi si vedono rappresentati trovano un riscontro anche in sede parlamentare. Si tratta di conflitti che nella pratica dell'attività consultiva sembrano richiedere una soluzione di sintesi, trovare la quale si può presumere fosse in genere compito del relatore. Ma non è difficile credere che quest'opera di sintesi, almeno nelle materie ecclesiastiche, fosse anche garantita dall'operato di una figura come quella del vicepresidente Luigi Des Ambrois. Forse non è un caso che, nel 1855, sarà proprio lui a svolgere un ruolo analogo in Senato⁹⁶.

ABSTRACT

Queste pagine, che si riferiscono ai primi anni successivi all'emanazione dello Statuto, hanno l'obiettivo di offrire uno sguardo sulla sua collocazione tra le fonti dal punto di vista del Consiglio di Stato; e di verificare, attraverso alcuni interventi di consiglieri di Stato in Senato, se e in che misura in quella fase la prospettiva di quell'organo consultivo si rifletteva sull'attività di produzione legislativa.

⁹⁵ *Atti del Parlamento Subalpino, Sessione 1853- '54, dal 19 dicembre 1853 al 29 maggio 1855, Discussioni del Senato del Regno*, cit., 9 maggio, 760. V. retro.

⁹⁶ R. ROMEO, *Cavour e il suo tempo*, 3, cit., 136-137.

With reference to the first years after the Statuto Albertino came into force in the Kingdom of Sardinia, this pages wish to offer a view on its position in the legal order from the perspective of the Council of State, and to verify through some speech of State Councillors in the High Chamber if, and how much this perspective affected the lawmaking process.

PAROLE CHIAVE: Statuto albertino, Consiglio di Stato, Regno di Sardegna, Senato

KEYWORDS: Statuto albertino, Council of State, Kingdom of Sardinia, Senate